

## **Інституційна європеїзація в Польщі в процесі вступу до ЄС**

*Роботу виконано на кафедрі міжнародної інформації ВНУ ім. Лесі Українки*

Досліджено особливості інституційного будівництва в Польщі у процесі підготовки до вступу в ЄС. Висвітлено питання інституційної бази гармонізації права. Проаналізовано систему адміністративної координації в контексті європейської інтеграції в Польщі.

**Ключові слова:** європейська інтеграція, країна-кандидат, гармонізація, інституції, координація.

**Федонюк Сергей. Институциональная европеизация в Польше в процессе вступления в ЕС.** Исследованы особенности институционального строительства в Польше в процессе подготовки к вступлению в ЕС. Освещены вопросы институциональной базы гармонизации права. Проанализирована система административной координации в контексте европейской интеграции в Польше.

**Ключевые слова:** европейская интеграция, страна-кандидат, гармонизация, институты, координация.

**Fedonyuk Sergiy. The Institutional Europeanization in Poland in Process of the EU Accession.** A study features of institutional construction in Poland in preparation for its entry into the EU. Highlighted the issue of institutional framework of harmonization of law. Analyzed the system of administrative coordination in the context of European integration in Poland.

**Key words:** European integration, the candidate country, harmonization of institutions, coordination.

**Постановка наукової проблеми та її значення.** У контексті дослідження соціально-економічних, історичних, політичних, а також культурних процесів та явищ на континенті, зокрема тих, до яких має певний стосунок Україна, уживається означення «європеїзація». Судячи з кількості публікацій, присвячених різним її аспектам, можна зробити висновок про значимість та актуальність європейської тематики, а також про обґрунтованість саме цього терміна.

**Аналіз останніх досліджень із цієї теми.** Автори притримуються різних поглядів у трактуванні європеїзації, проте загалом їх можна генералізувати або розглянути найбільш характерні.

У широкому розумінні європеїзацію визначають як переймання базових норм та цінностей західноєвропейської спільноти (з боку колишніх авторитарних європейських режимів), які не обов'язково зводяться до правового доробку європейських співтовариств (К. Фезерстоун, Г. Казамяс) [1].

Певна утилітарність простежується у концепціях європеїзації, поясненої як виникнення і розвиток окремих структур управління на європейському рівні (Т. Рісс, М. Грін Каулс, Дж. Капорасо) [2] або як розвиток інститутів управління на рівні ЄС, втручання центру в національні й субнаціональні системи управління, експорту форм європейської політичної організації й управління за територію ЄС, і політичного проекту, що спрямований на об'єднання і політичне укріплення ЄС (Йоган Олсен) [3]. Це також процес: «а) будівництва, б) дифузії і в) інституціоналізації формальних і неформальних правил, процедур, політичних парадигм, стилів, “способів того, як робляться справи” і сумісно переконань та норм, які спочатку визначаються і консолідується в процесі розробки політики ЄС, а потім інкорпорується в логіку внутрішнього дискурсу, ідентичностей, політичних структур і державної політики» (Клаудіо М. Радаеллі) [4, 30]. Політичну суть європеїзації об'єднаної Європи відзначає Роберт Ладрех, пояснюючи її як «поступово наростаючий процес переорієнтації напряму і форми політики до такого ступеня, що політична і економічна динаміка ЄС стане частиною організаційної логіки національного політичного життя і політичної стратегії» [5]. У більшості досліджень європеїзації ставиться явний акцент на політичному процесі ЄС і зменшується вплив європеїзації на держави – члени ЄС.

Припускається також можливість і навіть закономірність перенесення правил, процедур і парадигм ЄС в треті країни. Хезер Гребб пропонує систематичний аналіз впливу ЄС на країни-кандидати з Центральної і Східної Європи в контексті процесу вступу в ЄС [6].

**Метою** цього дослідження є формування загальної картини інституційної європеїзації у процесі вступу до ЄС на прикладі, що найбільш відповідає ймовірній моделі європеїзації відповідних структур в Україні. Завдання полягало в аналізі адаптаційних і трансформаційних процесів, що відбувалися в інституційній системі державного управління Польщі.

**Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження.** ЄС тяжіє до моделі «павутини» (або концентричних кіл), що охоплює і внутрішні, і зовнішні європейські угруповання, наприклад такі основні групи усередині ЄС, як зони «євро» і «Шенген», а також ЕЕА, балканські країни, середземноморська група, країни СНД та широке коло учасників Ради Європи [7]. Чи можуть новітні ресурси ЄС в особі нових членів і народів перетворитися на реальну цінність для розвитку ефективної нової політики добросусідства? Тепер, коли їх найважливіша мета досягнута і вони прийняті до співтовариств, з'являються ознаки того, що нові члени скеровують свою енергію на досягнення названої вище мети.

Прикладом може стати виразна підтримка євроінтеграційних перспектив України, що її надає Польща.

Одним із найбільш значущих напрямів європеїзації саме третіх країн (серед яких і Україна) є узгодження з «європейськими» стандартами інституційної системи держави.

У зв'язку з реалізацією євроінтеграційної стратегії України мають бути вирішені питання інституційного будівництва для адаптації до вимог членства у ЄС. Головним завданням у цьому аспекті є забезпечення гармонізації права як фактичного критерію членства. У зв'язку з тим, що право ЄС не вимагає наявності у держав – потенційних членів конкретної інституційної структури, певну цінність може мати досвід Польщі. Перспективи вступу до Європейського Союзу значною мірою визначали хід соціально-економічного розвитку цієї держави, як і інших країн Центральної та Східної Європи від початку 90-х років ХХ ст. Одним з аспектів цього процесу була розбудова інституцій, які забезпечували процес інтеграції. Головним завданням інституційного будівництва було забезпечення європеїзації (відповідності до вимог перспективного членства в ЄС) адміністративних систем країни та гармонізація права.

Польща послідовно розбудовувала організаційно-правові системи інтеграції з ЄС. Так, наприклад, договір про асоціацію Польщі з ЄС (підписаний 16 грудня 1991 р., набрав чинності 1 лютого 1994 р.) містить окрему частину (ІХ), у якій вказується на неодмінні інституції. У статтях 102–122 йдеться про створення Ради асоціації, Комітету асоціації та Парламентського комітету асоціації. Рада асоціації є вищим керівним органом контролю за здійсненням Угоди, який збирається один раз на рік (або якщо того потребують особливі обставини) і складається з представників польського уряду (на рівні міністрів або їх заступників), членів Ради ЄС та Європейської комісії. Рада асоціації має право приймати рішення у випадках, передбачених в Угоді, а її рішення мають обов'язковий характер для сторін угоди. Вона може також надавати відповідні рекомендації.

Установою, яка мала підтримувати Раду асоціації у виконанні покладених на неї завдань, здійснювати контроль за виконанням положень Угоди і готувати її засідання, був Комітет асоціації, що збирався двічі на рік, по черзі у Брюсселі та Варшаві, на рівні представників членів Ради Європейського Союзу, з одного боку, і старших посадовців, що представляють польський уряд – з іншого. Рада асоціації може делегувати Комітету асоціації будь-які повноваження.

Було утворено також Парламентський комітет асоціації (Спільну парламентську комісію), який мав бути форумом для проведення зустрічей і обміну думками членів

польських Сейму і Сенату та Європейського парламенту. Парламентська асоціація складалася із членів польського парламенту, з одного боку, і членів Європейського парламенту – з іншого.

Європейське законодавство переважно не передбачає конкретних адміністративних заходів та інституцій, які вимагаються від країни-кандидата для запровадження законодавчого доробку Співтовариств, залишаючи за кожною країною право створювати й упроваджувати їх відповідно до своїх потреб. *Acquis communautaire* означає функціональні питання, але не регламентує інституційних та адміністративних рішень для адаптації. Країни – члени ЄС вибирали різні інституційні підходи до запровадження *acquis communautaire*.

Польща вирішувала серйозні проблеми інституційного забезпечення процесу гармонізації права і європеїзації загалом. Потрібно було забезпечити підготовку до вступу, ефективні переговори і прийняття рішень щодо політики ЄС. Структурно виділяються інституційні рівні: політичного керівництва, координації в процесі підготовки до вступу та переговорні делегації. Принципові відмінності між системами інституційного забезпечення полягали в різних рівнях функціональної децентралізації і горизонтальної координації між установами. Функціональна децентралізація пов'язана зі ступенем залучення до процесу підготовки до вступу ієрархічно якісно відмінних інституцій (міністерств, департаментів, агентств тощо). Горизонтальна координація визначається можливостями взаємодії між інституціями подібних рівнів (міністерствами).

Для Польщі була характерна вертикальна схема координації під керівництвом офісу прем'єр-міністра. Головну роль у координації процесу євроінтеграції відігравало Управління Комітету європейської інтеграції, утворене в 1996 р., яке до 2001 р. очолював держсекретар, що його призначив прем'єр-міністр. Номінально функції зазначеного управління перетиналися із завданнями МЗС та значною мірою – із компетенцією Головного неогоціатора, який підпорядковувався шефові уряду. Таке перекриття повноважень негативно відбивалося на ефективності переговорного процесу і після парламентських виборів 2001 р. польська інституційна система євроінтеграції була зміщена від офісу прем'єра до зовнішньополітичного відомства (йдеться передусім про перепідпорядкування переговорного департаменту). Проте Комітет європейської інтеграції залишився у віданні прем'єра і, по суті, являв собою квазіміністерство та надалі відповідав за координацію зарубіжної допомоги.

Від початку Комітет європейської інтеграції утворено для координації процесу гармонізації і виконання *acquis*. По суті, він був головним органом державної адміністрації (утворений на основі закону про Комітет європейської інтеграції від 8 серпня 1996 р.) у справах координації і програмування політики інтеграції Польщі з ЄС. Комітет об'єднував прем'єр-міністра (голова), міністрів: закордонних справ, внутрішніх справ, економіки, фінансів, державного казначейства, охорони середовища, праці, сільського господарства, юстиції. Серед завдань Комітету (координація процесів адаптації та інтеграції Польщі до ЄС, співробітництво з Європейською комісією щодо реалізації програми інтеграції, співробітництво із самоврядними організаціями щодо їх участі в інституційних структурах ЄС, вирішення певних завдань щодо національної безпеки і оборони, представлення Раді міністрів адаптаційних та інтеграційних програм, проектів розподілу фінансових засобів зарубіжного походження) важливе місце посідала робота щодо адаптації і гармонізації законодавства й інституційно-виконавчої системи. Комітет був ініціатором і координатором усіх дій щодо адаптації у галузі правових інституцій, оцінював відповідність правових актів до права ЄС, представляв Раді міністрів проекти правових актів щодо адаптації та інтеграції й висновки щодо перебігу реалізації адаптаційних програм й інтеграційного поступу.

Виконавчим органом Комітету є Управління Комітету європейської інтеграції, яким у період підготовки до вступу в ЄС керував голова Ради міністрів. До складу УКЄІ входили департаменти: європейського права, інтеграційної політики, координації і моніторингу закордонної допомоги, перекладів, економічного і соціального аналізу, зв'язків з

громадськістю та європейської інформації, європейської документації, управління справами Комітету європейської інтеграції, європейської освіти.

Окремим серйозним завданням УКЄІ було забезпечення міжвідомчої координації – ефективна реалізація неодмінних правових змін, а також інших адаптаційних заходів, пов'язаних з інституційною підготовкою, що потребувало чіткої взаємодії усіх інституцій, відповідальних за окремі завдання, і було особливо важливо в аспекті погоджувальних дій і на урядовому, і на парламентському етапах. Прийняття Радою міністрів рішення про завершення робіт щодо гармонізації з європейським законодавством у 2001 р. вимагало дотримання термінів усіма міністерствами і центральними відомствами.

УКЄІ також забезпечувало обґрунтування дій щодо набуття членства в ЄС на поглибленій стратегії, що спиралася на детальний аналіз витрат і доходів, пов'язаних із цим процесом, оскільки вигоди від членства значною мірою залежали від порядку і часу адаптаційних заходів [8]. Завданням УКЄІ було складення порядку цих дій на основі аналізу та при співпраці міністерств і відомств.

Головним завданням УКЄІ було прискорення роботи над гармонізацією польського права з правом співтовариств, оскільки масштаб змін у польському праві вимагав напруженої праці уряду та парламенту над проектами європейських законів, через створення спеціального інструменту координації, яким була Національна програма підготовки до членства Польщі в ЄС, та упровадження спеціальної процедури реалізації таких проектів.

У 1997 р. було розроблено Національну стратегію інтеграції Польщі, яка була основою широкої програми гармонізації законодавства і виконавчої діяльності, з підготовки Польщі до майбутнього членства в Європейському Союзі. Загалом стратегія зумовлювалася також перебігом реалізації Європейського договору та станом підготовки Польщі до членства, висновком Єврокомісії щодо заявки Польщі на членство, а також документом «Партнерство для членства». Документ, що його прийняла Рада Міністрів 23 червня 1998 р., містив напрями пристосувань і графік їх реалізації на 1998–2002 рр. Серед завдань були короткотермінові – ті, які були реалізовані в 1998 р. без додаткової підтримки програми PHARE, за допомогою міжнародних фінансових інституцій. Середньотермінові завдання було заплановано реалізувати до 2002 р. – із залученням кредитів міжнародних інституцій, програми PHARE, а з 2000 р. – зі спеціальних передвступних фондів ЄС. Завдання також можна класифікувати на ті, що стосувалися окремих секторів, та горизонтальні, орієнтовані на багато галузей.

За мету було поставлено зміцнення макроекономічної стабілізації, що потребувало високих темпів приросту інвестицій, пришвидшення приватизації і реструктуризації, зниження рівня інфляції, розвитку інфраструктури, стимулювання розвитку конкурентоспроможності малих і середніх підприємств. Передбачено вдосконалення податкової адміністрації, реформування системи оподаткування, охорони споживачів, упровадження стандартів ЄС у галузі охорони публічного здоров'я, низку заходів у галузі охорони довкілля, зокрема збереження чистоти повітря і вод, охорони дикої флори і фауни, контролю відходів, а також реструктуризації і модернізації сільського господарства.

Перша модифікація Програми відбулася у травні 1999 р. – відповідно до результатів поступу в гармонізації права, з урахуванням результатів скринінгу та результатів переговорів про членство. Було визначено нові пріоритети, пов'язані з реалізацією Партнерства для членства й соціально-економічної політики уряду. 26 квітня 2000 р. Програму було оновлено з урахуванням положень прийнятої 18 лютого 2000 р. ухвали Сейму щодо підготовки до членства Польщі в ЄС, зокрема щодо надання урядом пріоритету адаптації права. У версії 2000 р. Програма містила розпорядок законодавчих ініціатив і була побудована на базі усіх переговорних позицій та передбачала провадження постійного моніторингу. Власне моніторинг здійснювався через підготовку щорічних звітів щодо реалізації Програми, у яких наводилися підсумки порівняння запланованих і отриманих результатів, описувалися досягнуті законодавчі, інституційні зміни та вказувалися відповідні витрати з бюджету країни і ЄС. Остання версія була прийнята 12 червня 2001 р. з урахуванням попередніх

результатів, висновків Комісії у періодичному звіті 2000 р., а також безпосередніх оцінок Комісією Програми. На відміну від попередніх років, коли основна увага надавалася законодавчій адаптації права, нова версія передбачала прийняття виконавчих актів до законів, формування відповідних інституцій і підвищення адміністративної ефективності.

Серед інших інституцій, причетних до процесу гармонізації у Польщі, відзначимо Національну раду з європейської інтеграції та Комісію європейського права, яка функціонувала з липня 2000 р. до жовтня 2001 р.

Національна рада з європейської інтеграції була утворена в 1999 р. і до завершення переговорів про вступ складалася із 47 експертів із різних наукових установ, неурядових організацій тощо, які розробляли передусім питання стратегії інтеграції і підтримували прем'єр-міністра.

Комісія європейського права була парламентською інституцією, утвореною з ініціативи уряду через потребу посилення роботи щодо адаптації польського права до вимог ЄС та надання цій роботі пріоритетного значення.

10 липня 2000 р. між керівниками Сейму, Сенату та Ради міністрів було укладено відповідну угоду й прийнято декларацію, у якій уряд і парламент зобов'язалися інтенсифікувати взаємну співпрацю й посилити координацію дій для впровадження *acquis communautaire*. Для реалізації цих завдань і надання відповідного рангу процесові становлення права відповідною ухвалою Сейму було утворено зазначену комісію, до складу якої увійшло 44 депутати, що представляли усі фракції. Комісія розглядала проекти законів, якими польське право адаптувалося із європейським, зокрема інтегральні, якими гармонізувалося декілька галузей права і такі, які пристосовували окремі галузі права до регулювання ЄС.

У процесі розгляду гармонізованого законодавства Комісія європейського права була зобов'язана співпрацювати з Комітетом європейської інтеграції, який мав право надавати письмові висновки щодо кожного проекту з власної ініціативи або на подання Комісії.

Загалом, роботи щодо пристосування польського права до права ЄС розпочалися на початку 90-х років. Процес пришвидшився після залучення з 1 лютого 1994 р. Європейського договору про асоціацію.

У 1995 р. уряд Польщі прийняв постанову № 133/95 щодо реалізації зобов'язань, у зв'язку із реалізацією Договору, у сфері адаптації польського права до правових стандартів ЄС, а окремі інституції були зобов'язані підготувати розпорядки робіт для гармонізації правових норм.

Після початку переговорів про членство Польщі належало прийняти понад 180 законів, що достосовували польське законодавство до вимог ЄС. Прийняття такої великої кількості законів зачіпало інтереси різних економічних і суспільних груп, вимагало чіткої діяльності уряду, який готував проекти законів, при стабільній роботі парламентської більшості.

Як найбільш характерні протистояння можна відзначити: тривалу боротьбу з гірничим лобі щодо прийняття закону про державні субсидії, що затримувало гармонізацію у галузі політики конкуренції; проблеми з прийняттям закону про радіо і телебачення відповідно до вимог ЄС – через спротив польського лобі теле- і радіомовників, які виступали проти напливу іноземного капіталу у своїй галузі і що, у свою чергу, блокувало переговори з аудіовізуальної політики; блокування фармацевтичною промисловістю закону про кодекс торгових спілок; випадки неякісної законотворчості, коли, наприклад, закон про зміни до закону про радіомовлення і телебачення, прийнятий на початку 2000 р., не відповідав європейському праву і знов проходив через парламент. До цього часто призводила неналежна робота парламентських комісій, через що також траплялися випадки безпідставної затримки законопроектів. Наприклад, проект закону про хімічні препарати й речовини, спрямований до комісій з економіки у грудні 1997 р., не розглядався майже три роки.

На швидкість процесу гармонізації впливали й інші чинники: моніторинг Європейської комісії; ефективність роботи уряду та його зацікавленість; підтримка й узгодженість у парламенті.

Для Польщі, наприклад, звіт Єврокомісії 1999 р. про стан підготовки до членства був досить критичним через значну кількість зауважень у частині гармонізації права. У цьому звіті стан правової підготовки за більшістю напрямів оцінювався як «слабкий» або «обмежений». У 1998 р. Сейм прийняв лише дев'ять гармонізованих законів, а в 1999-му – 26 (із 35 поданих урядом). Найгірша ситуація була в таких галузях *acquis*, як рибальство, вільний рух товарів, осіб, охорона середовища, транспорт і внутрішні справи.

Після критики Комісії, уже від початку 2000 р., робота щодо гармонізації значно поживалася, не в останню чергу також завдяки діяльності та особистим якостям тодішнього прем'єр-міністра Єжи Бузека, який визначив гармонізацію права як головний пріоритет діяльності уряду і почав щомісяця скеровувати до сейму понад 10 законопроектів (від січня до квітня 2000 р. надійшло загалом 34 проекти) [9].

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Отже, Польща, як і інші країни ЦСЄ, мала досить обмежений досвід демократичного врядування. Вступ до ЄС суттєво вплинув на розвиток державного управління. Європеїзація адміністрації збіглася з упровадженням адміністративної реформи. Відкриття переговорів змусило знову переглянути організаційну систему адміністрування для підвищення ефективності виконавчих структур і водночас забезпечення достатнього рівня компетенції у сфері правового поля ЄС. Для України ймовірний сценарій розвитку процесу європеїзації інституційно-правової системи держави залежить від політичних чинників, оскільки завершено основні формальні процедури для підготовки угоди про асоціацію, яка дає формальні підстави для реалізації відповідних заходів. Очевидно, перспективи подальших досліджень у цьому напрямі тісно пов'язані з ходом реалізації положень угоди про асоціацію.

#### *Список використаної літератури*

1. Featherstone K. Europeanisation and the Southern Periphery / K. Featherstone, G. Kazamias. – London : Frank Cass, 2001.
2. Risse T. Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change / T. Risse, M. G. Cowles, J. Caporaso. – Ithaca NY : Cornell University Press, 2001. – P. 1.
3. Olsen J. P. The Many Faces of Europeanization [Electronic resource] / J. P. Olsen // ARENA Working Papers. – 2002. – WP 01/2. – Access mode : [http://www.arena.uio.no/publications/wp02\\_2.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm)
4. Radaelli C. M. The Europeanization of Public Policy / C. M. Radaelli // Featherstone, Radaelli. The Politics of Europeanization. – Oxford : Oxford University Press, 2003. – P. 30.
5. Ladrech R. Europeanization of Democratic Politics and Institutions: The Case of France / R. Ladrech // Journal of Common Market Studies. – 1994. – Vol. 32, № 1. – P. 70.
6. Heather G. Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process / G. Heather // Featherstone, Radaelli. The Politics of Europeanization. – Oxford : Oxford University Press, 2003. – P. 309–310.
7. Эмерсон М. Экзистенциальная дилемма Европы / М. Эмерсон // Вестник Европы. – 2005. – № 15.
8. Kotyński J. Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej / J. Kotyński. – Warszawa : Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, 2000.
9. Buras P. Harmonizacja polskiego prawa z prawem UE a sytuacja polityczna po powołaniu rządu mniejszościowego. Cz. 2 / P. Buras, M. Cichocki // Raporty i Analizy. – Warszawa : Centrum Stosunków Międzynarodowych, 2000. – Nr. 6. – P. 5.